

considerada como a chave-mestra de todas as demais reformas, mas justamente tendo em vista a complexidade do empreendimento, e as características “especiais” do sistema político brasileiro, cabe reconhecer que fazer dessa reforma a condição essencial para empreender todas as demais poderia significar a paralisação de todo o conjunto de tarefas tidas como relevantes para a modernização brasileira.”

Desta forma, para avaliar se a democracia brasileira, com Dilma, poderá avançar pelo menos quanto a uma maior transparência financeira e eleitoral, será necessário analisar a qualidade dos eleitos deste ano. Quanto a isso, o fato de Tiririca (um conhecido comediante de São Paulo que, como candidato, alardeava sua ignorância sobre o que se passa em Brasília, prometendo, em troca do voto, uma vez eleito, contar ao eleitorado o que lá descobrir...) ter sido o deputado federal com o maior número de votos é simplesmente expressão do anseio de transparência que move o eleitorado, mesmo que, como no caso de Tiririca, a transparência venha a mostrar as vísceras nepotistas e fisiológicas de grande parte do quadro político brasileiro.

Pelo que depender do espectro de partidos a sustentar o governo Dilma, será muito difícil acrescentar ao lulismo aquilo que o próprio Lula identificou como urgência número um para sua sucessora: a reforma política. Vamos torcer para que a “ficha limpa” (condição legalmente fixada já para as eleições de 2010 no sentido de vetar candidatos com “ficha suja”, ou seja, que tenham sido condenados em juízo colegiado ou que tenham renunciado apenas para escapar de processos de cassação de mandato) faça escola, excluindo corruptos ou “fisiológicos” da política, sem prejuízo para a eficácia da mesma. Círculo quadrado? Não necessariamente. Para tanto, um procedimento incremental

para a reforma política poderia ser uma saída para o dilema colocado por Paulo Roberto de Almeida. Primeiro, reformar o financiamento dos partidos para evitar futuros “mensalões”. Depois, estreitar a vinculação eleitor-eleito diminuindo o tamanho dos distritos eleitorais, atualmente excessivamente grandes por serem coextensivos às fronteiras estaduais, fazendo com que o eleitor acabe por esquecer o deputado federal que elegeu e assim por diante.

*Gilberto Calcagnotto é sociólogo aposentado. De 1981 a 2009, pesquisador do Instituto de Estudos Ibero-Americanos/GIGA especialmente na área de estudos brasileiros. E-mail: Calcagnottogilb@aol.com.*

**Andrés Malamud**

## **La política externa de Dilma Rousseff: ¿menos de lo mismo?**

La política externa brasileña inicia cada siglo con una década fundacional. Entre 1902 y 1912, el barón de Río Branco definió las fronteras territoriales, los principios diplomáticos y el alineamiento internacional que —con matices y ajustes— regirían desde entonces. Sólo la historia podrá confirmar si la gestión de Celso Amorim, entre 2003 y 2010, fue tan decisiva para su país; en cualquier caso, el canciller de Lula logró dos hechos inéditos: en el ámbito nacional, sus ocho años con Lula más los dos en que integró el gabinete de Itamar Franco (1993-1995) lo transforman en el ministro de Relaciones Exteriores más longevo de la República, superando incluso al mítico barón; en el internacional, la influyente revista *Foreign*

*Policy* lo distinguió a fines de 2010 como “el mejor canciller del mundo” y lo consagró como uno de los cien pensadores globales. Durante su gestión al servicio de un presidente con proyección planetaria, Brasil se convirtió en un actor global y multidimensional. La pregunta sobre el futuro de la política externa surge natural: ¿vendrán ahora décadas de pequeños ajustes hasta la próxima refundación o son esperables cambios significativos en el corto plazo? Es posible proyectar algunas tendencias, todas las cuales tienen un sustrato común: la aspiración de protagonismo global se mantendrá, pero combinada con medidas variables de retracción y reorientación.

La política externa brasileña tuvo tradicionalmente dos objetivos: autonomía y desarrollo. Autonomía para no recibir órdenes de afuera, desarrollo para potenciar las capacidades internas. La administración de Lula no cambió de prioridades, y la de Dilma tampoco lo hará. Pero en los márgenes hay espacio para la innovación. En particular, la cuestión es cómo se adaptará Brasil a un escenario en el que la hegemonía de Occidente se diluye y los intereses de América Latina se fragmentan. La multipolaridad global y la creciente divergencia regional obligarán al nuevo gobierno a tomar decisiones difíciles. ¿Aceptar un sistema mundial que empieza a incluirlo o desafiarlo por ser aún excluyente? ¿Invertir recursos en el liderazgo regional o evitar el desperdicio y salir solo al mundo? Tres escenarios se presentan. El primero, reformista, contempla a Brasil articulándose con las potencias dominantes en las instituciones existentes: Naciones Unidas, Organización Mundial de Comercio, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. El segundo, revisionista, prevé una estrategia variable de alianzas con las potencias emergentes, en especial las del BRIC (Brasil, Rusia, India y

China) e IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), apostando a la movilización del *Global South* contra el orden establecido por las potencias desarrolladas. El tercero vislumbra a Brasil como líder de América del Sur, articulando los intereses de la región y representándolos en los foros internacionales. Aunque el discurso oficial brasileño probablemente combinará componentes de los dos últimos escenarios, la tesis que sostiene este artículo es que su acción real será una amalgama de los dos primeros. En síntesis, la política externa de Dilma contendrá más conformismo y menos regionalismo que el que proclamarán sus portavoces —y menos, también, del que exhibió el gobierno de su antecesor y padrino político—. Pero es posible que el discurso de la presidenta sea más sincero que el de sus adeptos, y sus primeras declaraciones después de la victoria electoral así lo sugieren.

### Menos diplomacia presidencial

En noviembre de 2010 la *Folha de São Paulo* publicó una comparación de los viajes internacionales realizados por Obama, Bush y Lula durante sus primeros veintidós meses de mandato. Mientras los presidentes de la primera potencia mundial hicieron 15 y 11 viajes respectivamente, Lula contabilizó 32. También en número de países visitados el brasileño llevó la delantera: 35 contra 25 y 22, y lo mismo acontece si se consideran los kilómetros volados. En síntesis, la agenda internacional del gobernante de un país en desarrollo adquirió un perfil más dinámico y de mayor visibilidad que la de los líderes del mundo libre; ¡y el protagonismo global de Lula creció durante su segundo mandato! Si Fernando Henrique Cardoso había iniciado la tradición del “presidente canciller” (*foreign minister*

*president*), que deja al vicepresidente a cargo del gobierno mientras se encuentra en el exterior, Lula la llevó a su máxima expresión. El perfil de Dilma contrastará con el de sus antecesores: ella será una “presidenta en ejercicio” (*acting president*), delegando buena parte de la política externa en su canciller y servicio diplomático. La emergencia de Brasil como potencia global dependerá menos del liderazgo presidencial y más de las capacidades estructurales del país.

El discurso presidencial de asunción dedicó pocos párrafos a la política externa, pero llamó la atención por sus objetivos. Con una sola excepción, no se habla de intereses nacionales sino de principios o metas globales con los cuales Brasil se compromete a: promoción de la paz, no intervención, defensa de los derechos humanos, fortalecimiento del multilateralismo y combate contra el hambre en el mundo. El universalismo prevalece: se cita consecutivamente a los “vecinos sudamericanos”, los “vecinos latinoamericanos y del Caribe”, los “hermanos africanos” y los “pueblos de Medio Oriente y Asia”, y sólo después aparecen los Estados Unidos y la Unión Europea. El único país mencionado con nombre y apellido tiene capital en Washington: China, Argentina, Rusia o Japón están englobados en las menciones regionales, y otras potencias relevantes para Brasil como Alemania o Francia se encuentran diluidas en la Unión Europea. Mercosur y la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR) son las organizaciones regionales a través de las cuales se espera influir en un naciente orden multipolar. Se destaca el objetivo de reformar las instituciones de gobernanza global, en particular el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero no se alude a la aspiración brasileña de integrarlo en permanencia. La única referencia directa a los intereses nacionales es

un compromiso: asociar el desarrollo económico, social y político de Brasil al de su continente, cuyos límites no define.

El discurso inaugural del canciller Antonio Patriota es, naturalmente, más detallado. En él se establece con claridad a Sudamérica como el lugar de Brasil en el mundo, y se menciona la relación con Argentina como central en esa construcción —ningún otro país latinoamericano es mencionado específicamente—. Se postula a la región como un espacio de integración humana, física y económica, pero sólo de diálogo y concertación en lo que hace a la política: la reluctancia brasileña en compartir soberanía queda así, diplomática pero abiertamente, a la luz. La posible designación de Samuel Pinheiro Guimarães como alto representante del Mercosur, cargo recién creado y nunca antes ocupado, da otra señal: Brasil ya no inventa puestos ceremoniales para compensar las necesidades domésticas de Argentina, como hizo para Eduardo Duhalde y Chacho Álvarez en el Mercosur y para Néstor Kirchner en UNASUR, sino que designa a un hombre propio. El mensaje, sin embargo, no es que decidió liderar el bloque sino neutralizarlo: Pinheiro Guimarães es un diplomático veterano, conocido por su nacionalismo regionalista antes que por su eficacia operativa. Su gestión será esencialmente retórica: hablará en nombre del bloque y dejará contentos a los socios menores de Brasil, pero no contribuirá a la creación de instituciones comunes ni resolverá los déficits de implementación del bloque.

### Menos paciencia regional

Como afirma Matías Spektor, en Brasil el regionalismo es visto en términos instrumentales de cálculo de poder, un medio para obtener ciertos fines de políti-

ca externa. A diferencia de lo que ocurre en otros cuadrantes, el regionalismo no revela una transformación de la identidad del país en el mundo. Brasil interactúa crecientemente con sus vecinos pero no pretende fundirse con ellos. La interacción tiene tres objetivos: fomentar el principal destino brasileño de inversiones y productos manufacturados, promover la estabilidad política para evitar que los conflictos sociales y el crimen transnacional se derramen sobre su frontera, y aparecer ante el mundo no como un país aislado sino como el representante legítimo de un bloque regional. Para conseguir estos objetivos, la diplomacia brasileña ha desarrollado lo que Lula definió como “paciencia estratégica”: aguantar los desplantes de los vecinos y seducirlos en vez de confrontarlos. Pero Dilma tendrá menos paciencia que su antecesor, por orientación política y por temperamento. El temperamento se explica por sí mismo; en cuanto a la orientación política, la nueva presidenta es más desarrollista: los intereses nacionales concretos guiarán sus decisiones antes que la búsqueda de autoestima, que buscaba su realización en el reconocimiento ajeno. Brasil seguirá identificándose con su región, pero no esperará por ella para salir al mundo. Este pronóstico recibe sustento adicional en los hallazgos de Amaury de Souza, quien en entrevistas realizadas durante la última década a expertos y decisores del área de política externa identifica un descenso del Mercosur como área prioritaria.

A su vez, la actitud de los demás países sudamericanos respecto a las pretensiones brasileñas dependerá de dos factores: la evolución de sus intereses estratégicos y el precio del petróleo. Países como Chile, Colombia y Perú mantendrán excelentes relaciones con el gigante sudamericano, pero definirán sus políticas en función de su posición en el mercado mundial

y su relación con socios extrarregionales como China y Estados Unidos. Países más pobres y pequeños, en cambio, quedarán expuestos a la petrodipomacia de Hugo Chávez o sus sucesores, que no constituye una alternativa a la preponderancia brasileña pero puede obstaculizar sus designios. De todos modos, cabe destacar que grandes fracasos de la diplomacia brasileña a nivel global, como la derrota en las candidaturas para dirigir el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial de Comercio, fueron frustrados por la falta de apoyo de países amigos como Argentina, Chile, Colombia y Uruguay y no por la oposición de Venezuela o del distante México.

Con Dilma, la reticencia de los vecinos a alinearse detrás de las ambiciones brasileñas ya no encontrará la otra mejilla. Aunque las relaciones diplomáticas regionales seguirán siendo excelentes, los tiempos de *Lulinha amor e paz* serán echados de menos por los demás países del continente.

### ¿Menos protagonismo global?

Dos tendencias llegaron a su apogeo en 2010: por un lado, China desplazó a Estados Unidos como principal socio comercial de Brasil; por el otro, Brasil volvió a exportar más *commodities* que bienes manufacturados por primera vez desde 1978. Las dos tendencias están relacionadas: la economía brasileña crece a altas tasas porque está cada vez más desvinculada del anémico Occidente y más ligada a los grandes mercados emergentes, especialmente China, pero esto tiene un costo en términos de estructura productiva y exportadora. La *recommoditización*, que es lo mismo que decir desindustrialización relativa, es una consecuencia no querida pero inevitable del nuevo

escenario global y del lugar que Brasil ocupa en él. Preferible a la situación de México, que depende casi en exclusividad del mercado norteamericano, las perspectivas de crecimiento brasileño son favorables, pero distintas de las que su elite desarrollista, de izquierda o derecha, hubiera escogido o imaginado.

Por otro lado, la economía brasileña no sólo produce escaso valor agregado sino que crece más lentamente que la de las demás potencias emergentes, principalmente los BRIC. Es esperable que los dos patrones mencionados, primarización y crecimiento lento, reduzcan la visibilidad y el protagonismo internacional de Brasil en los próximos años. Podrá, sin embargo, destacarse en otras dos áreas: medio ambiente y derechos humanos.

Dado que la moda del cambio climático llegó para durar, el país que posee la mayor selva tropical y una de las matrices productivas más ecosustentables del mundo se encuentra en una posición privilegiada en los foros internacionales. En lo que hace a los derechos humanos, en cambio, la ventaja brasileña no es estructural sino instrumental: Dilma ya anticipó que modificará la política externa de la administración Lula y que será inclemente con los países transgresores, en particular con aquéllos que violan la igualdad de género con prácticas aberrantes como la lapidación por adulterio.

El pronóstico, por lo dicho, es mixto: por un lado, el perfil internacional de Brasil se retraerá en aspectos relacionados con la dimensión económica; por el otro, su autoridad podrá mantenerse en áreas de *soft power*. A pesar de las inversiones militares previstas, que incluyen varios aviones caza y un submarino nuclear, no es esperable que el perfil estratégico del país cambie ni que su política externa se deslice significativamente hacia las áreas de *high politics*.

## Recapitulando

Según John Ikenberry, dos visiones se disputan la representación del mundo que viene. Para una de ellas, las potencias emergentes impulsarán un desafío radical al orden occidental liderado por Estados Unidos; para la otra, la hiperpotencia cederá parte de sus privilegios y se asociará a las naciones emergentes en una especie de directorio de conducción de los asuntos mundiales. Estas visiones son el reflejo invertido de los dos primeros escenarios establecidos al principio de este artículo. Si el discurso del gobierno Lula, aunque no su práctica, jugueteaba con la multipolaridad y la idea del desafío radical, es probable que el gobierno de Dilma alinee discurso y práctica detrás del escenario reformista. Las relaciones con Estados Unidos podrán tensarse esporádicamente pero se mantendrán funcionales por interés mutuo; las coaliciones internacionales seguirán siendo múltiples y variables de acuerdo al tema; y el multilateralismo como estrategia, antes que el multipolarismo como valor, caracterizarán el suave reajuste que la conducción de Patriota realizará respecto de la de Amorim.

El perfil personal y los desafíos domésticos que la nueva presidenta deberá afrontar reducirán su protagonismo internacional y la eficacia de la diplomacia presidencial. Dos eventos preestablecidos, sin embargo, se encargarán de mantener a Brasil en la vidriera: el Mundial de fútbol en 2014 y las Olimpiadas en 2016. Ello no hará más que reforzar los contornos “blandos” de la buena imagen del país.

Finalmente, el escenario de Brasil como líder de una región que le habla al mundo con una sola voz está cada vez más lejos. Seguramente, la retórica integracionista continuará; la práctica, sin embargo, será más soberanista: el gobierno de Dil-

ma defenderá los intereses nacionales con más determinación que el de Lula, en parte por convicción personal y en parte porque la región se ha transformado gradualmente de activo en pasivo. El principal objetivo brasileño seguirá siendo la obtención de ganancias económicas, la estabilización del subcontinente y la limitación de los daños que los vecinos revoltosos puedan provocar. Brasil es y será la prin-

cipal potencia de la región, pero no su líder: ya no lo necesita.

*Andrés Malamud es investigador adjunto en el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Doctorado en ciencia política por el Instituto Universitario Europeo (Florencia), se especializa en integración regional y política latinoamericana. Correo electrónico: amalamud@ics.ul.pt.*